

**Suplemento****TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**8749** *Pleno. Sentencia 120/2014, de 17 de julio de 2014. Recurso de inconstitucionalidad 1756-2003. Interpuesto por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso en relación con la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. Leyes de contenido heterogéneo, procedimiento legislativo y facultades de enmienda; principio de seguridad jurídica, derecho a la participación política: constitucionalidad de los preceptos legales impugnados (SSTC 136/2011 y 176/2011).*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho, y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

**SENTENCIA**

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1756-2003, interpuesto por 85 Diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso contra la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. Han comparecido y presentado alegaciones el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, y el Letrado de las Cortes Generales, don Benigno Pendás García, en representación del Senado. Ha sido Ponente el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho, quien expresa el parecer del Tribunal.

**I. Antecedentes**

1. El día 27 de marzo de 2003 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal, un escrito del Procurador de los Tribunales don Roberto Granizo Palomeque, en nombre y representación de más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso, por el que se interpone recurso de inconstitucionalidad contra la totalidad de la Ley 53/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, al considerar que vulnera los arts. 1.1, 9.3, 23.2, 66 y 88, todos ellos de la Constitución, así como los arts. 40, 43, 46, 91, 93, 94, 109 y 112.2, todos ellos del Reglamento del Congreso, y los arts. 49, 104, 106 y 133, todos ellos del Reglamento del Senado.

Subsidiariamente, el recurso se dirige también contra determinados preceptos de la citada Ley 53/2002, de 30 de diciembre, y, concretamente, contra los arts. 1.4 y 5; 5.1; 13; 14 (en lo referente a la nueva redacción de los artículos 17 y 24 de la Ley 25/1998); 15; 16. 2; 18; 22 a 24; 26.1, 2, 3 y 6; 27 a 33; 35 a 46; 50; 51; 53, 54; 58 a 60; 64 a 68; 71, 72, 74, 76 a 89; 91 a 94; 96 a 115; 117; 120 a 122; 125; disposiciones adicionales primera, cuarta, quinta, novena, decimocuarta, decimoséptima a vigésima, vigésima cuarta, vigésima sexta; disposiciones transitorias primera, tercera a quinta, séptima, octava; disposición derogatoria única, uno, apartados a), c), d), e) y f) y disposiciones finales primera, tercera, quinta y octava.

Comienza el escrito poniendo de manifiesto que es la cuarta ocasión en la que acuden ante este Tribunal para someter al juicio de constitucionalidad este tipo de leyes: las leyes anuales de acompañamiento de los presupuestos generales, sin que al día de la fecha de interposición del presente recurso de inconstitucionalidad, se haya pronunciado sobre ninguno de ellos, con los perjuicios que ello ocasiona especialmente en relación con el derecho a un proceso público sin dilaciones indebidas (art. 24.2 CE). Los Diputados recurrentes se remiten a la jurisprudencia de este Tribunal sobre lo que se consideran elementos constitutivos de las dilaciones indebidas (SSTC 118/2000, FJ 4; 310/2000, FJ 2; y 51/2002, FJ 3), y ponen de manifiesto que es a dicha parte a la que le corresponderá acudir a otras instancias jurisdiccionales para remediarla.

Tras dedicar los Diputados recurrentes un apartado sobre los «datos fácticos» del procedimiento de aprobación de la Ley 53/2002 y describir su contenido, proceden a dar por reproducidos los argumentos que con carácter general se contenían en los recursos presentados contra las Leyes 50/1998, 55/1999 y 24/2001, respecto de los cuales se solicita acumulación. En el mismo sentido, entienden que la Ley 53/2002, en su totalidad, incurre en inconstitucionalidad por infracción del sistema de fuentes del ordenamiento jurídico, tal y como ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional, y vulneración de los principios democrático y de pluralismo político (art. 1.1 CE), de separación de poderes y los derechos de las minorías (art. 66 CE), de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), así como los arts. 23.2 y 88 CE, 40, 43, 46, 91, 93, 94, 109 y 112.2 del Reglamento del Congreso, y 49, 104, 106 y 133 del Reglamento del Senado.

A continuación y en relación con el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), los Diputados recurrentes alegan la inviabilidad constitucional del tipo de ley recurrida. En concreto, sobre la Ley 53/2002, advierten:

a) De la «oscuridad de los textos», que consideran contraria al principio de seguridad jurídica y que no sólo derivaría de su «arbitraria distribución» formal de materias, sino también de la modificación de apartados, subapartados, párrafos, incisos, etc., que dificultan conocer el texto en vigor, sino también del uso de la técnica de proceder a la completa redacción del precepto cuando la modificación afecta a una mera adaptación.

b) De los efectos perturbadores que conllevan «las prisas legislativas» y, en concreto, de un efecto añadido e inesperado al que denominan «el carácter visionario de las LMFAOS [leyes de medidas fiscales, administrativas y del orden social]», al adelantarse a la labor del Poder Legislativo incluyendo previsiones y regulaciones que afectan a normas en trámite de elaboración parlamentaria.

c) De la indeterminación del Derecho aplicable, por el desorden y confusión normativa que suponen este tipo de leyes, refiriéndose, como ejemplo significativo, a la disposición adicional cuarta de la Ley 53/2002.

d) De «la fungibilidad entre ley de presupuestos y ley de acompañamiento», y su incidencia en el principio de seguridad jurídica, debido a la utilización indistinta e indiscriminada de la ley de presupuestos o la ley de acompañamiento para proceder a las modificaciones que efectúan. A juicio de los Diputados recurrentes, la «fungibilidad», «ya bidireccional», entre ambos tipos de leyes, «puede llegar a comprometer, adicionalmente, la exigencia derivada del art. 134.2 CE, que ordena que los PGE incluyan la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal, expresión de los principios de unidad y universalidad, de los Presupuestos (STC 3/2003, FJ 4)».

e) De «la desorganización de las fuentes del Derecho», por la derogación que supone la Ley 53/2000 del principio de jerarquía normativa, al utilizar la ley de acompañamiento para la redacción de normas que corresponden a la potestad reglamentaria del Gobierno, lo cual seguramente responde al hecho de que se trate de una más fácil y rápida modificación de dichos preceptos.

Tras argumentar sobre la inconstitucionalidad de la totalidad de la Ley 53/2002, se procede a analizar las razones por las que, subsidiariamente, se consideran inconstitucionales una serie de preceptos que se reproducen en tres bloques:

a) «Especialmente por contrarios al artículo 134.7 de la Constitución: artículos 1 (apartados 4 y 5), 5 (apartado 1), 13, 14 (en lo referente a la nueva redacción de los artículos 17 y 24 de la Ley 25/1998), 15, 16 (apartado 2), 18, 22 a 24, 26 (apartados 1, 2, 3 y 6), 27 a 33, 35, 36, 82 (apartado 2), disposición transitoria séptima, disposición derogatoria única Uno, apartados d) y f) y disposición final octava.»

b) «Especialmente por contrarios al artículo 134.2 de la Constitución: artículos 37 a 46, 50, 51, 53, 54, 58 a 60, 64 a 68, 71, 72, 74, 76 a 81, 82 (apartado 1), 83 a 89, 91 a 94, 96 a 115, 117, 120 a 122, 125, disposiciones adicionales primera, cuarta, quinta, noventa, decimocuarta, decimoséptima a vigésima, vigésima cuarta y vigésima sexta disposiciones transitorias primera, tercera a quinta y octava; disposición derogatoria única Uno, apartados a), c) y e) y disposiciones finales primera y tercera a quinta.»

c) «Especialmente por contrarios a los artículos 1.1, 23.2, 31.1, 66.2 y 90.2 de la Constitución, al artículo 121 del Reglamento del Congreso, a los artículos 106 y 107 del Reglamento del Senado, al artículo 7.2 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, al artículo 52.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, al artículo 27.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias, al artículo 18.1 y 3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, al artículo 60 de la Ley de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, al artículo 13.1 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, al artículo 20.1 del Estatuto de Autonomía para Galicia, al artículo 49.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid y al artículo 39 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, los artículos 35 y 36; por contrario al artículo 81 de la Constitución y al artículo 91.2 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, el artículo 76; por contrario a los artículos 9.3, 82, 83, 85 y 97 de la Constitución, el artículo 96.Tres.»

Los recurrentes comienzan su argumentación dando por reproducidos los fundamentos y argumentaciones contenidos en las anteriores, y ponen de manifiesto que determinados preceptos de la Ley son inconstitucionales por cuanto: «1º) crean tributos o los modifican sin la existencia de una previa ley tributaria sustantiva que así lo prevea (artículo 134.7 CE); 2º) no guardan relación directa con el Presupuesto al que dicen complementar y no constituyen contenido ni necesario ni eventual de los mismos ni de la política económica general del Gobierno al no poderse considerar como instrumento del Presupuesto aprobado por la Ley 52/2002 (artículo 134.2 CE); 3º) o, por último, no guardan ninguna relación con los Presupuestos Generales del Estado (artículo 134.2 CE)».

En concreto, y en relación con los arts. 35 y 36 fundamentan su inconstitucionalidad, primero, en el hecho de que la citada tasa fuera introducida por enmienda del Grupo mayoritario en el Senado, para lo cual se remiten a los fundamentos y argumentaciones que se hicieron respecto al hecho de en el apartado V del recurso contra la Ley 24/2001 (núm. 1848-2002). Posteriormente, se afirma que el art. 35.3.2 de la Ley 53/2003, vulnera el principio de igualdad del art. 31.1 CE dado que al regular las exenciones subjetivas, quedan sujetas a la tasa las entidades y personas jurídicas de dimensión por encima de la reducida, es decir, únicamente las medianas y grandes entidades sin alcanzar a saber cuál es el criterio objetivo de discriminación.

También se reprocha la inconstitucionalidad del art. 35.1.2 de la citada Ley 53/2003, por ser contraria al artículo 7.2 de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), a la jurisprudencia del Tribunal y a los preceptos de los Estatutos de Autonomía que, habiendo reconocido competencias a la Comunidad Autónoma en materia de Administración de Justicia, tuvieran traspasadas las funciones de su ejercicio

con los correspondientes bienes y derechos afectos al mismo (Estatutos de Autonomía de: Andalucía, art. 52.1; Canarias, art. 27.1; Cataluña, art. 18.1 y 3; Navarra, art. 60; País Vasco, art. 13.1; Galicia, art. 20.1; Madrid art. 49.1; Comunidad Valenciana, art. 39). Se considera que no parece adecuado que una tasa por prestación del servicio referido sea atribuida en exclusiva al Estado cuando la competencia material de administrar justicia no lo está. Y que es el destinatario del rendimiento de la tasa el que necesariamente desarrolle la competencia material cuyo ejercicio da origen al pago de la misma por el receptor del servicio (se citan las SSTC 46/1985, de 26 de marzo, FJ 3; y 204/2002, de 31 de octubre, FJ 3).

Asimismo, se denuncia la inconstitucionalidad del art. 76 por conculcar el art. 81 CE y al art. 91.2 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, por considerar que al ser desarrollo directo del art. 18 CE requiere del rango de ley orgánica. Los recurrentes defienden que el citado artículo, al considerar que solo se requiere autorización en el supuesto de locales cerrados sin acceso al público, «va de forma evidente mucho más allá» de lo dispuesto en la citada Ley Orgánica que requiere autorización judicial, mediante auto, para la entrada en domicilios y «en los restantes edificios o lugares cuyo acceso requiera el consentimiento del titular, cuando ello proceda para la ejecución forzosa de Actos de la Administración».

Por último, se impugna el art. 96.3, por la vulneración los arts. 9.3, 82, 83, 85 y 97 CE, al autorizar al Gobierno para que, mediante real decreto, modifique preceptos con rango de ley, sin saber si la modificación legislativa tendrá o no, categoría legislativa, con total confusión del principio de jerarquía normativa y de la concepción de la potestad reglamentaria del Gobierno derivada del art. 97 CE y de los supuestos de delegación legislativa previstos en los arts. 82, 83 y 85 CE.

Finalmente, suplican los Diputados recurrentes a este Tribunal que teniendo en cuenta la conexión existente entre el objeto y fundamento del presente recurso con los interpuestos contra las Leyes 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social (recurso núm. 1390-1999), 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social (recurso núm. 1827-2000), y 24/2001, de 27 de diciembre (recurso núm. 1848/2002), se tenga por solicitada la acumulación de los citados procesos constitucionales, de conformidad con lo dispuesto en el art. 83 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC).

2. La Sección Tercera de este Tribunal acordó admitir a trámite el recurso mediante providencia de 8 de abril de 2003, dando traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTIC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministerio de Justicia, para que, en el improrrogable plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimasen convenientes.

3. El día 15 de abril de 2003 presentó un escrito en el Registro General de este Tribunal el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, solicitando se le tuviese por personado y se le concediese una prórroga del plazo concedido para formular alegaciones por ocho días más.

4. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 24 de abril de 2003, el Presidente del Senado comunicó a este Tribunal el acuerdo de la Mesa de comparecer en dicho procedimiento a efectos de formular alegaciones en relación con la vulneración de preceptos constitucionales y reglamentarios sobre el procedimiento y competencia en lo que afecta al Senado; de encomendar la representación y defensa de la Cámara al Letrado de las Cortes Generales, don Benigno Pendás García, Jefe de la Asesoría Jurídica de la Secretaría General de la Cámara; y de comunicar al Tribunal Constitucional y al Congreso de los Diputados.

5. Por escrito registrado en el Registro General de este Tribunal el día 25 de abril de 2003, la Presidenta del Congreso de los Diputados comunicó a este Tribunal la decisión de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento a los solos efectos

de formular alegaciones en relación con la violación de las normas reguladoras del procedimiento legislativo que se denuncia en la demanda, en lo que afecta al Congreso de los Diputados; encomendar la representación y defensa al Letrado de las Cortes Generales, don Fernando Sainz Moreno, Jefe de la Asesoría Jurídica de la Secretaría General de la Cámara; comunicar el acuerdo al Tribunal Constitucional y al Senado; y remitir del recurso a la Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General.

6. Mediante providencia de la Sección Tercera de este Tribunal de 23 de abril de 2003, se acordó tener por personado y parte al Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación y prorrogarle en ocho días más el plazo concedido para formular alegaciones, a partir del día siguiente al de expiración del ordinario.

7. Por escrito registrado el día 30 de abril de 2003 en este Tribunal, el Letrado de las Cortes Generales-Jefe de la Asesoría Jurídica del Senado, don Benigno Pendás García, en representación y defensa de esta Cámara, comparece ante este Tribunal, y suplicó se tuviesen por reproducidas las alegaciones ya formuladas por la citada Cámara en relación con recursos anteriores, en concreto con el recurso núm. 1390-1999, interpuesto por ochenta y nueve Diputados del Grupo Parlamentario Socialista, contra la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, del que traen su causa, en lo que a esta Cámara afecta, y se dicte Sentencia desestimando en todos sus puntos el recurso interpuesto contra diversos preceptos de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre.

Las alegaciones efectuadas en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1390-1999, que ha dado lugar a la STC 136/2011, de 13 de septiembre, se resumen en la STC 209/2012, de 14 de noviembre:

«a) En primer lugar, y tras realizar el representante del Senado una serie de precisiones sobre el principio de seguridad jurídica en conexión con la potestad legislativa de las Cortes Generales, así como sobre el principio democrático, de separación de poderes y de competencia del Parlamento, precisaba que siendo la ley parlamentaria expresión de la legitimidad democrática, lo decisivo no es su naturaleza sino la forma de tramitación, habida cuenta que la corrección en el procedimiento de formación y manifestación de la voluntad de la Cámara es, sin ninguna duda, la manifestación de un correcto entendimiento constitucional de su intervención en el procedimiento legislativo. Ahora bien, señalaba entonces, el que existan normas que regulan la forma de elaboración de anteproyectos, el que existan recomendaciones de claridad y no contradicción, no impide, sin embargo, que se aprueben leyes de reformas transversales, ni exige que cada materia sea regulada en un proyecto independiente, so pena de incurrir en una limitación de la potestad legislativa inaceptable.

b) En relación con la impugnación de las potestades legislativas del Senado se señalaba que estaba en abierta contradicción con los poderes constitucionales de la Cámara, pues ni la Ley de medidas fiscales, administrativas y del orden social era una ley complementaria del Ordenamiento jurídico ni era diferente de las muchas aprobadas por el Congreso y Senado en los últimos veinte años. Dicho esto, añadía el representante del Senado que el principio de Estado democrático de Derecho o el valor justicia y pluralismo político afianza la competencia del Parlamento y garantiza el pluralismo desde el momento que el único procedimiento público de aprobación de normas jurídicas es el procedimiento parlamentario y muy especialmente el procedimiento legislativo ordinario, por lo que no es posible afirmar que la técnica legislativa utilizada es causa de infracción de principios constitucionales, ni tampoco que una ley como la de medidas fiscales, administrativas y del orden social carece de un título constitucional para ejercer la potestad legislativa, al no ser posible mantener que lo que la Constitución no permite explícitamente está prohibido implícitamente, pues cuando el constituyente reconoce la existencia de leyes con función y objeto específico no está prohibiendo que existan leyes con objeto plurimaterial.

c) Para el representante del Senado, la sujeción de la formación de los actos normativos a un *iter* jurídicamente regulado, como sucesión de fases de actos jurídicos relevantes para producir un acto legislativo, es también forma de la función legislativa, medio por el cual se exterioriza el poder legislativo, siendo esenciales y típicos de tal procedimiento legislativo los rasgos de participación y publicidad. La fase constitutiva del procedimiento se ordena con arreglo al denominado principio mayoritario, no siendo exigible en principio la unanimidad ni las mayorías cualificadas. El principio democrático tiene una conexión intrínseca con el principio mayoritario, lo que lejos de constituirse en legitimador de un absolutismo de la mayoría, supone referir la toma de decisiones sobre un realismo pragmático. El derecho a participar, que corresponde a los ciudadanos y que se ejercita normalmente a través del procedimiento legislativo ordinario, no puede justificar una actitud impeditiva frente al ejercicio de los derechos de las minorías, como tampoco puede justificar el bloqueo por éstas de las decisiones de las Cámaras. La garantía de procedimiento respecto de la libre deliberación, contraste, debate y publicidad, al garantizar el pronunciamiento de la minoría, legitima la adopción del acuerdo por la mayoría, sin que la conexión funcional entre Gobierno y mayoría, sobre la que reposan en buena parte los títulos IV y V de la Constitución, desvirtúe el procedimiento.

d) Dedicaba entonces el escrito de alegaciones del Senado una especial mención a las objeciones que planteaban los recurrentes en relación con las enmiendas introducidas en el Senado al amparo del art. 90.2 CE. Sobre este particular, destacaba en primer lugar que nada tiene que ver el derecho de enmienda con la iniciación del procedimiento en una u otra Cámara o con la iniciativa legislativa del Senado ejercitada a través de la correspondiente proposición de ley. Las supuestas limitaciones al derecho de enmienda de los Senadores y del Senado no se encuentran avaladas en la práctica ni legitimadas en el art. 90.2 CE. El derecho de enmienda no se limita porque el Congreso de los Diputados pueda aceptar o rechazar y porque éste haya sido el sistema de resolución de las diferencias entre Cámaras iguales. El argumento de que frente a la enmienda introducida por el Senado no cabe otro tipo de intervención que su aceptación, rechazo o transacción tropieza con el art. 125 del Reglamento del Senado, que al permitir la formulación de Votos particulares concreta una garantía de procedimiento que permite lo que el recurso niega: que la minoría presente una enmienda de sentido distinto a la de la mayoría. Esto permite negar absolutamente el argumento deducido de que habría una disminución del ejercicio de los derechos del art. 23 CE en cuanto que la introducción de enmiendas no limita el derecho de la minoría más que si se hubiese previsto la medida objeto de enmienda en el proyecto de ley o se hubiese introducido en comisión o en Pleno en el Congreso de los Diputados, no siendo el derecho fundamental del art. 23 CE de mayor calidad en el caso de los Diputados que en el de los senadores.

Rechazaba el Senado, entonces, la construcción del recurso que pretendía limitar el derecho de enmienda amparado por el art. 90.2 CE en función del denominado «alcance de la enmienda», pretendiendo los recurrentes que la enmienda del Senado sólo pudiese ser admitida a trámite si tenía conexión con cualquier precepto contenido en el proyecto de ley y si no era autónoma ordinamentalmente y, a tal fin, el recurso pretendía atribuir a la Mesa de la Cámara o de la comisión competente una función calificadora de exclusión de enmiendas por desconexión, incongruencia o autonomía ordinamental. A juicio del Senado, tal interpretación transformaría la función institucional de las mesas.

e) El siguiente punto que se trataba en las alegaciones del Senado hacía referencia a las supuestas vulneraciones de procedimiento acaecidas en la tramitación parlamentaria de la ley (concretamente, de los arts. 49, 104, 106 y 133 del Reglamento del Senado), señalando que algunos de los artículos indicados se aplicaron escrupulosamente, mientras otros resultaban inaplicables. Así, se

destacaba que no solamente no se había privado a las Cámaras de un elemento de juicio necesario para su decisión (elementos de juicio entre los que no se encuentran los dictámenes de altos órganos consultivos), sino que se había respetado la especialidad incluso orgánica, el sistema general de plazos, las reglas generales del procedimiento legislativo ordinario y las potestades totales incluidas en el derecho de enmienda.

f) En último lugar, el Senado en su escrito de alegaciones hacía alusión a los argumentos del recurso relativos a la naturaleza de la Ley de medidas fiscales, administrativas y del orden social como complementaria de la Ley de presupuestos generales del Estado, argumentos que, a su juicio, partían de una errónea calificación de la citada ley –como complementaria de los presupuestos generales del Estado–, lo que le excusaba de entrar a analizar su examen material.»

8. Por escrito registrado en este Tribunal el día 13 de mayo de 2003, el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, presentó sus alegaciones solicitando se dictase Sentencia desestimatoria del recurso de inconstitucionalidad.

a) Con carácter previo, señala que no tiene nada que alegar en relación con el fundamento jurídico material primero de la demanda, encabezado por el extracto «Los recursos de inconstitucionalidad contra las leyes de acompañamiento», toda vez que no se deducen alegaciones conducentes a la justificación de la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos impugnados, sino que son reproches al Tribunal Constitucional sobre el orden de resolución de los distintos recursos de inconstitucionalidad y la motivación que lo justifica. Además señala que se ratifica en las alegaciones realizadas en los recursos núm. 1390-1990, 1827-2000 y 1848-2002, en todo lo que resulte de aplicación al presente.

b) A continuación, el Abogado del Estado inicia un apartado dedicado a «los límites al contenido de las denominadas leyes de acompañamiento». En él se pone de manifiesto, tras una argumentación en la que se hace referencia a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la perfección técnica de las leyes y el principio de seguridad jurídica, que «la ley de acompañamiento no padece de ningún tipo de limitación salvo aquellos casos graves que imposibilitan la certeza respecto a cuál es el Derecho aplicable a cada caso y no tiene como las leyes de presupuestos un contenido constitucionalmente definido». Y añade que «las técnicas jurídicas utilizadas no son susceptibles de impugnación constitucional aunque desagraden a los distintos operadores jurídicos que deban aplicar la ley de acompañamiento», por lo que entiende debe rechazarse cada alegación concreta de desacuerdo con el redactor de la demanda en relación a los distintos artículos cuya técnica legislativa rechaza.

c) El siguiente apartado se titula «De las normas “intrusas” en las leyes de acompañamiento». El Abogado del Estado entiende, en consonancia con lo dispuesto en la STS de 27 de enero de 2003, FJ 5, que para que la técnica legislativa de incorporar a textos normas legales pueda afectar al principio de seguridad jurídica, «deberían las normas intrusas suponer una modificación sustancial de lo que se ha clasificado como “Derecho codificado”, es decir, leyes orgánicas, principales o básicas que constituyen cabeza de grupo de un sector del ordenamiento jurídico», y «estas normas, sólo por dicha circunstancia, quedarían fuera de la ley de presupuestos pero no de la ley de acompañamiento que es una ley ordinaria». A su juicio, ninguno de los preceptos impugnados conllevan modificaciones sustanciales de los preceptos de una ley cabeza de grupo y, además, son modificaciones necesarias y justificadas por su mediata necesidad no solo para una buena ejecución del presupuesto sino para una buena orientación de la política económica.

Sobre las críticas del Consejo de Estado a la Ley de acompañamiento en el dictamen que se cita en la demanda, en referencia a los preceptos que quedan «deslocalizados» por razón de la materia, el representante del Gobierno afirma que se trata de una cuestión de técnica jurídica, susceptible de crítica, pero en ningún caso supone una infracción del principio de seguridad jurídica. Advierte que en la situación de «deslocalización»

únicamente se daría respecto al art. 39 de la Ley impugnada, en tanto que la consideración de carácter especial de la relación laboral de los menores internados no se incorporase a la legislación laboral y cuya inclusión en la ley de acompañamiento se produce desde la perspectiva presupuestaria de establecer un marco de protección de Seguridad Social a dicho colectivo.

d) El cuarto apartado se titula «De la inexistencia de límites al alcance de las enmiendas del Senado». Para el Abogado del Estado cualquier precepto incorporado a la ley de acompañamiento en virtud de una enmienda aceptada en el Senado no es inconstitucional por causa de esta mera circunstancia. Tras recordar el contenido del art. 90.2 CE, alega que si bien razones de corrección técnica y buena ordenación del procedimiento legislativo pueden aconsejar que las adiciones en forma de enmienda que supongan una innovación importante debieran tramitarse como proyectos de ley, el Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad de declarar que ello no se deduce necesariamente del bloque de constitucionalidad (SSTC 99/1987 y 194/2000). Entiende, además, que ello tampoco supone una restricción a las facultades del Congreso de los Diputados, pues la posibilidad de que el Senado pueda introducir enmiendas a los textos remitido por aquel encuentra cobertura constitucional (art. 90.2 CE) y, una vez que son aceptadas las enmiendas, incorporándose al texto del proyecto, gozan de los mismos efectos que las introducidas en el Congreso de los Diputados.

e) Sobre las modificaciones a las leyes que pudieran considerarse cabeza de grupo, el Abogado del Estado mantiene que son singularizadas y justificadas por su vinculación mediata a los principios de política. Considera que los preceptos de la Ley impugnada que modifican textos legales que pudieran considerarse cabeza de grupo de un sector del ordenamiento jurídico establecen modificaciones muy singularizadas que no afectan, en absoluto, al sistema o subsistema y que todas ellas se encuentran justificadas por su influencia mediata para una mejor gestión de los ingresos y gastos del Estado y por los principios de política económica que establece el Gobierno y se reconocen en los presupuestos. A su juicio, no puede afirmarse seriamente que la técnica legislativa de la ley de acompañamiento, por muy discutible que sea y aunque exija un esfuerzo de examen a los operadores jurídicos en los primeros días del mes de enero, conlleve una falta de certeza en relación a cuál es el Derecho aplicable. Considera que en la Ley de acompañamiento que se impugna, la identificación en el contenido de cada norma intrusa de cuál es la norma modificada es precisa, clara y evidente, por lo que no se da en ningún caso infracción al principio de seguridad jurídica ni extralimitación del marco constitucional relativo a las facultades del poder legislativo. Tras dichas consideraciones, se realiza una enumeración de lo que, a su juicio, han sido las leyes cabeza de grupo modificadas y en qué sentido y con qué finalidad lo han sido. Advierte, finalmente que no se han analizado los cambios operados en otras Leyes por la Ley de acompañamiento impugnada porque no reúnen la condición de ley orgánica, ley básica o ley principal, en terminología del Tribunal Supremo, o ley general, según criterio de esta representación; en definitiva de lo que pudiera considerarse «Derecho codificado».

f) Respecto a la existencia de una prohibición constitucional de que las normas con rango de ley formal puedan modificar disposiciones reglamentarias, el Abogado del Estado recuerda que en la Constitución española no se recoge el sistema de reserva de materias a la potestad reglamentaria del Gobierno. El art. 97 le reconoce genéricamente dicha potestad, siempre subordinada a la Constitución y a las leyes. Advierte que incluso en los sistemas constitucionales extranjeros se ha tendido a que la reserva constitucional a favor del reglamento sea una opción más a favor del poder ejecutivo, pero en ningún caso sea un ámbito material prohibido a la ley.

En referencia a si la parte del reglamento que se modifica por ley queda cautiva como norma con rango de ley formal o sigue manteniendo el rango de disposición reglamentaria, el Abogado del Estado entiende que la cuestión debe interpretarse en función de la redacción dada al precepto modificador, en este caso, de la ley de acompañamiento, y así del artículo 96.2 de la Ley impugnada se desprende claramente que la voluntad del legislador es dar nueva redacción a los artículos que menciona del Real Decreto 948/2001,

de 3 de agosto, sobre sistemas de indemnización de inversores y, por ello, de mantener el rango reglamentario del contenido que se innova, a la par que el resto del contenido del Real Decreto que no sufre modificación. Si el legislador hubiera querido que la materia innovada tuviera rango de ley, la habría incluido como modificación de la Ley del mercado de valores, lo que se hace en el mismo artículo, apartado uno, con relación a la creación del Fondo de Garantía de Inversiones. Además, entiende que el artículo 96.3 de la Ley autoriza al Gobierno para que, mediante disposición reglamentaria, modifique los preceptos afectados por el apartado dos del artículo, lo que no viene sino a confirmar que la voluntad del legislador es mantener en rango reglamentario el contenido de la modificación. Considera que si se analiza que dicho contenido viene anudado de forma complementaria a la modificación del apartado uno del artículo 95, que crea el Fondo de Garantía de Inversiones en la Ley del mercado de valores, resulta evidente que no existe duda alguna sobre el rango del que goza dicha materia.

Recuerda que el proyecto de la ley de acompañamiento impugnada ha sido dictaminada por el Consejo de Estado, por lo que tampoco podría invocarse que mediante la técnica legislativa arriba reseñada se acude a un procedimiento de elaboración normativa en el que se pretende soslayar el juicio técnico del alto órgano consultivo. Finalmente se señala respecto de la imposibilidad de que las normas de rango inferior no deben reproducir literalmente los preceptos de la norma superior, en primer lugar, que la deficiencia técnica examinada en el fundamento jurídico 1 de la STC 40/1981, invocado en la demanda de recurso, se refiere a una cuestión distinta y que, en todo caso, no conlleva sanción de declaración de inconstitucionalidad; y, en segundo, que la situación de inseguridad que se denuncia que se produciría en el supuesto de modificación de la norma de rango superior al dejar el texto incorporado a la de rango inferior en contradicción con aquella, es una situación que nunca se produciría como consecuencia de la técnica legislativa utilizada que nos ocupa en este procedimiento.

g) Para el Abogado del Estado, la denominada ley de acompañamiento, en tanto que ley estatal ordinaria, puede crear tributos, en este caso tasas, siempre que, como en este caso, se cumplan las exigencias constitucionales de que la creación *ex novo* del tributo contenga la determinación de los elementos esenciales o configuraciones del mismo (STC 37/1981, 6/1983 y 179/1985). Así como modificar la normativa reguladora de los mismos, aunque recaiga sobre una materia sobre la que la ley tributaria sustantiva no prevea o autorice su modificación o actualización a través de la ley de presupuestos, pues a la ley de acompañamiento no se le puede extender las limitaciones constitucionales de la ley de presupuestos, en cuanto ello significaría una limitación a las facultades del poder legislativo no previstas en la Constitución.

h) Por último, el Abogado del Estado dedica un apartado a realizar alegaciones relativas a la creación de la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil y contencioso-administrativo que considera debe desestimarse.

Comienza haciendo referencia a la configuración legal de la gratuidad del proceso, recordando que el art. 119 CE no ha impuesto en todo caso la gratuidad del proceso, sino solo respecto de quienes acrediten insuficiencia de recursos para litigar; condición que queda garantizada por la Ley 1/1996 de 10 de enero de asistencia jurídica gratuita, siéndolo, en los demás supuestos, cuando así lo disponga la ley. Entiende que la Ley de acompañamiento crea la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil y contencioso-administrativo y que el ejercicio de dicha potestad a instancia de parte a través de la interposición de demandas constituye el hecho imponible. Recuerda que, desde la desaparición de las tasas judiciales en 1985, España es uno de los pocos miembros de la Unión Europea en la que no existe fórmula tributaria alguna vinculada a los servicios de administración de justicia recibidos. A su juicio, garantizada la justicia gratuita para quien carezca de medios económicos, el fundamento económico de las tasas judiciales en el artículo 31.1 de la Constitución es evidente.

A continuación señala que el ejercicio de la potestad jurisdiccional es una competencia estatal, lo cual se deriva no solo de la jurisprudencia constitucional (SSTC 56/1990, de 29 de marzo y 62/1990, de 30 de marzo) sino de lo dispuesto en los arts. 117.1 y 125 CE.

El art. 35.2 de la Ley establece que la tasa regulada en ella tiene carácter estatal y será exigible por igual en todo el territorio nacional, sin perjuicio de las tasas y demás tributos que puedan exigir las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus respectivas competencias financieras, con respeto a la facultad establecida en el artículo 7 de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas. Con ello, a su juicio, se cumple la exigencia constitucional de que la competencia para crear la tasa por servicios deriva necesariamente de la que se ostente para crear las instituciones y organizar los servicios públicos correspondientes.

Por último, se señala que la tasa judicial se adecua al principio de capacidad económica y cumple el principio de equivalencia. La acomodación de la tasa al principio de capacidad económica se produce no solo por la no previsión de tasas en los órdenes penal y social, sino por la exención de la tasa en los procesos civiles y contencioso-administrativos en los que la exigencia de demanda del ejercicio de la potestad jurisdiccional se extiende a todos los ciudadanos para la defensa de derechos personales, fundamentales o imprescindibles para la vida privada y social del demandante. En cuanto a los criterios subjetivos, estima que vienen anudados a las condiciones o signos de manifestación de la capacidad económica del demandante de ejercicio de la potestad jurisdiccional con exención para las entidades sin ánimo de lucro, personas físicas, y entidades excluidas total o parcialmente del impuesto de sociedades o de dimensión reducida según la normativa de dicho impuesto, criterios subjetivos de determinación objetiva que permiten que el devengo de la tasa se dé solo para aquellas personas jurídicas con ánimo de lucro de cierta dimensión económica, diferencia que atendiendo al criterio de capacidad económica cumple con el principio de igualdad sin que pueda, a su vez, constituir obstáculo alguno a la demanda de tutela judicial efectiva.

En relación con el principio de equivalencia, afirma que, «examinando la memoria económica sobre las previsiones de recaudación de tasas por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil y contencioso-administrativo, puede comprobarse que quedan muy lejos de la previsión de gastos que en la Ley de presupuestos se autorizan para los programas de la Administración de Justicia».

9. Por providencia de 15 de julio de 2014 se señaló para deliberación y votación el día 17 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto del presente recurso de inconstitucionalidad es analizar, en primer lugar, la constitucionalidad de la totalidad de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. El recurso se dirige también, subsidiariamente, contra determinados preceptos de esa misma norma legal, concretamente, contra los arts. 1.4 y 5; 5.1; 13; 14 (en lo referente a la nueva redacción de los artículos 17 y 24 de la Ley 25/1998); 15; 16.2; 18; 22 a 24; 26.1, 2, 3 y 6; 27 a 33; 35; 36; 37 a 46; 50; 51; 53; 54; 58 a 60; 64 a 68; 71; 72; 74; 76 a 81; 82.1 y 2; 83 a 89; 91 a 94; 96 a 115; 117; 120 a 122; 125; disposiciones adicionales primera, cuarta, quinta, novena, decimocuarta, decimoséptima a vigésima, vigésima cuarta y vigésima sexta; disposiciones transitorias primera, tercera a quinta, séptima y octava; disposición derogatoria única uno, apartados a), c), d) y e) y disposiciones finales primera, tercera, quinta y octava.

Antes de dar respuesta a las cuestiones planteadas por los Diputados recurrentes conviene precisar que los problemas de constitucionalidad que suscitan en el presente recurso contra la citada Ley son prácticamente los mismos que se plantearon en el recurso núm. 1390-1999, seguido contra la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, en el recurso núm. 1827-2000 interpuesto contra la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, y en el recurso núm. 1848-2002 interpuesto contra la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. Dichos recursos han

sido resueltos en las SSTC 136/2011, de 13 de septiembre; 176/2011, de 8 de noviembre y 209/2012, de 14 de noviembre, respectivamente, a cuyas conclusiones nos remitimos ahora, sin perjuicio de contestar a las cuestiones nuevas planteadas por los recurrentes.

Del mismo modo «es conveniente subrayar, con carácter general, que el hecho de que algunos de los preceptos o disposiciones de la Ley impugnada hayan podido ser eventualmente modificados o derogados no priva de objeto al presente recurso, sino que, antes al contrario, “es necesario que este Tribunal Constitucional se pronuncie porque una parte importante de los motivos alegados por los Diputados recurrentes afectan al procedimiento legislativo de aprobación de la ley y a su contenido posible, por lo que la eventual derogación o modificación de alguna de las normas contenidas en esta disposición legal no incidiría en el control de los vicios de validez en que pudiera haberse incurrido al momento de su aprobación, con lo cual subsiste el interés constitucional de velar por el recto ejercicio de la potestad legislativa” (STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 2, con relación a la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social). Ello, no obstante, sin perjuicio de que cuando se impute a preceptos concretos la violación de las normas que integran el bloque de la constitucionalidad, se pueda entrar a delimitar los efectos que sobre el objeto del presente proceso constitucional pueda tener la eventual derogación o modificación de los mismos» (STC 132/2013, de 5 de junio, FJ 1).

2. Los Diputados recurrentes sostienen que la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, es inconstitucional y nula por ser contraria a los arts. 1.1, 9.3, 23.2, 66 y 88, todos ellos de la Constitución, así como los arts. 40, 43, 46, 91, 93, 94, 109 y 112.2, del Reglamento del Congreso de los Diputados, y los arts. 49, 104, 106 y 133, del Reglamento del Senado, alegando para ello los mismos motivos que fueron esgrimidos en los recursos de inconstitucionalidad mencionados en el fundamento jurídico anterior.

Esos motivos a los que hacían referencia entonces y que, a su juicio, convertían en inconstitucionales a las leyes de medidas fiscales, administrativas y del orden social son, tal y como han sido sucintamente expuestos en la STC 209/2012, FJ 2, los siguientes:

«a) La imposibilidad constitucional de la existencia de una ley ordinaria que, con carácter anual y contenido impredecible, operase sobre la totalidad del ordenamiento jurídico, respecto de la que concluimos que “ningún óbice existe desde el punto de vista constitucional que impida o limite la incorporación a un solo texto legislativo, para su tramitación conjunta en un solo procedimiento, de multitud de medidas normativas de carácter heterogéneo” [SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 3; 176/2011, de 8 de noviembre, FJ 2 a); y 120/2012, de 4 de junio, FJ 3].

b) La alteración del sistema de fuentes, con relación a la cual señalamos que el contenido heterogéneo de las leyes de medidas fiscales, administrativas y del orden social “no modifica su naturaleza de ley ordinaria, ni, por ende, altera su relación con las demás normas que integran el Ordenamiento jurídico” porque no alteran el sistema de fuentes establecido por nuestra Constitución [STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 4; 176/2011, de 8 de noviembre, FJ 2 b); y 120/2012, de 4 de junio, FJ 3].

c) La infracción del principio democrático, el pluralismo político, la separación de poderes y los derechos de las minorías, sobre la que concluimos que el principio democrático consagrado por nuestra Constitución (art. 1.1) impone que la formación de la voluntad de las Cortes Generales se articule “a través de un procedimiento cuyos rasgos estructurales ha prescrito el texto constitucional” y en el que opera el “principio mayoritario y, por tanto, la consecución de una determinada mayoría como fórmula para la integración de voluntades concurrentes” [SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 5; y 176/2011, de 8 de noviembre, FJ 2 c)].

d) La infracción del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) al tratarse de una ley de contenido indefinido y sin objeto predeterminado, respecto de la que afirmamos que la norma impugnada tenía un objeto que, «aunque heterogéneo,

está perfectamente delimitado en el momento de presentación del proyecto al Congreso de los Diputados, teniendo todos sus eventuales destinatarios (operadores jurídicos y ciudadanos) conocimiento del mismo mediante su publicación en el "Diario Oficial de las Cortes Generales", como finalmente tienen conocimiento del texto definitivo mediante su inserción en el "Boletín Oficial del Estado".» [SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 9; 176/2011, de 8 de noviembre, FJ 2 e); y 120/2012, de 4 de junio, FJ 3].

e) Y, en fin, la infracción de una serie de reglas del procedimiento parlamentario, como que los antecedentes que se acompañaron al proyecto de ley no podían calificarse como tales, que se había delegado en una comisión legislativa permanente la aprobación del proyecto de ley cuando ello no era obligatorio, que la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda, del Congreso de los Diputados, no había solicitado informes sobre cuestiones que eran competencia principal de otras comisiones, que habían intervenido Diputados de los distintos grupos parlamentarios que no eran miembros de la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda sin que constase su sustitución formal o informal, y, en fin, que se había tramitado el proyecto de ley por el procedimiento de urgencia. Pues bien, estos vicios fueron rechazados no sólo por no haberse denunciado algunos de ellos ante la correspondiente Cámara sino, lo que es más importante, por no haberse acreditado que su alcance era de tal magnitud que hubiese alterado, "no de cualquier manera, sino de forma sustancial, el proceso de formación de la voluntad de una Cámara, habiendo afectado, en consecuencia, al ejercicio de la función representativa inherente al estatuto del parlamentario" [SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 10; y 176/2011, de 8 de noviembre, FJ 2 f)].»

En suma, por los mismos motivos que fueron expuestos en las SSTC 136/2011, de 13 de septiembre; 176/2011, de 8 de noviembre; 120/2012, de 4 de junio; 209/2012, de 14 de noviembre, y más recientemente en la STC 132/2013, de 5 de junio, FJ 1, procede ahora también rechazar este primer bloque de motivos de inconstitucionalidad de la Ley 53/2002, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

3. Los recurrentes solicitan de forma subsidiaria que se declare la inconstitucionalidad de una serie de preceptos de la Ley impugnada, concretamente: a) Por contrarios al art. 134.7 CE, los artículos 1 (apartados 4 y 5), 5 (apartado 1), 13, 14 (en lo referente a la nueva redacción de los artículos 17 y 24 de la Ley 25/1998), 15, 16 (apartado 2), 18, 22 a 24, 26 (apartados 1, 2, 3 y 6), 27 a 33, 35, 36, 82 (apartado 2), disposición transitoria séptima, disposición derogatoria única, uno, apartados d) y f) y disposición final octava; b) Por contrarios al art. 134.2 CE, los artículos 37 a 46, 50, 51, 53, 54, 58 a 60, 64 a 68, 71, 72, 74, 76 a 81, 82 (apartado 1), 83 a 89, 91 a 94, 96 a 115, 117, 120 a 122, 125, disposiciones adicionales primera, cuarta, quinta, novena, decimocuarta, decimoséptima a vigésima, vigésima cuarta y vigésima sexta; disposiciones transitorias primera, tercera a quinta, séptima y octava; disposición derogatoria única, uno, apartados a), c) y e) y disposiciones finales primera, tercera y quinta.

Pues bien, ya hemos afirmado que la pretensión de aplicar a las leyes de medidas fiscales, administrativas y del orden social, los límites que la Constitución prevé para las leyes de presupuestos generales del Estado, concretamente en los citados apartados, fue rechazada por este Tribunal señalando que «debe afirmarse taxativamente que las limitaciones materiales y temporales a que el constituyente ha sometido el instrumento presupuestario sólo a éste se refieren, no pudiendo extrapolarse a otras disposiciones generales que, no siendo fruto de la actividad presupuestaria de las Cortes (art. 134 CE), son el resultado del ejercicio genérico de su actividad legislativa (art. 66.2 CE)» (SSTC 136/2011, FJ 11; 176/2011, FJ 3; 209/2012, FJ 3; y 132/2013, FJ 2).

Por lo expuesto, deben rechazarse los vicios denunciados desde esta perspectiva, al no vulnerar la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, ninguno de los límites que la Constitución consagra para los presupuestos generales del Estado.

4. De forma subsidiaria, también, se solicita la declaración de inconstitucionalidad de los arts. 35 y 36, referidos a la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil y contencioso-administrativo, por infringir los arts. 1.1, 23.2, 31.1, 66.2 y 90.2 CE; el art. 121 del Reglamento del Congreso, a los arts. 106 y 107 del Reglamento del Senado; el art. 7.2 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas; y a los Estatutos de Autonomía de Andalucía, Canarias, Cataluña, Navarra, País Vasco, Galicia, Madrid y la Comunidad Valenciana. Así como, por contrario al art. 81 de la Constitución y al art. 91.2 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, el art. 76, y, por contrario a los arts. 9.3, 82, 83, 85 y 97 CE, el artículo 96.3.

El art. 35 sobre la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil y contencioso-administrativo se encuentra derogado por la disposición derogatoria única de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses. Dicha derogación priva, en principio, de objeto la impugnación dirigida contra el art. 35 de la citada Ley, pues «carecería de sentido que, en un recurso abstracto, como el de inconstitucionalidad, dirigido a la depuración objetiva del ordenamiento jurídico, este Tribunal se pronunciase “sobre normas que el mismo legislador ha expulsado ya de dicho ordenamiento ... de modo total, sin ultraactividad” [por todas, SSTC 160/1987, de 27 de octubre, FJ 6 b); 385/1993, de 23 de diciembre, FJ 2; 196/1997, de 13 de noviembre, FJ 2; 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 4; 329/2005, de 15 de diciembre, FJ 2; y 68/2007, de 28 de marzo, FJ 4]» (STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 2).

Hemos de subrayar, sin embargo, que una excepción a dicha doctrina la constituyen aquellos supuestos en los que a través de un recurso de inconstitucionalidad lo que se entabla, en realidad, es una controversia en el ámbito de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas, si la esfera respectiva de competencias no resulta pacífica aunque la disposición sobre la que se trabó el conflicto resulte luego derogada o modificada [por todas, SSTC 196/1997, de 13 de noviembre, FJ 2; 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 4; 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 2 a); 120/2012, de 4 de junio, FJ 2]. También se configura como excepción, tal y como se ha puesto de manifiesto en el fundamento jurídico 1, el hecho de que los motivos de impugnación esgrimidos afecten a la validez del procedimiento legislativo, ya que en tal caso subsiste una vez más el interés constitucional de velar por el recto ejercicio de la potestad legislativa (SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 2; 86/2013, de 11 de abril, FJ 2; y 132/2013, FJ 3).

De lo expuesto se deriva que únicamente cabe declarar la pérdida de objeto respecto del motivo de inconstitucionalidad derivado de la vulneración del art. 31.1 CE, que se imputa al apartado tres.2 del art. 35, debiendo conocer de las demás impugnaciones.

5. El motivo de inconstitucionalidad esgrimido por los recurrentes, según el cual la regulación de la tasa del art. 35, por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil y contencioso-administrativo, –en concreto, del art. 35.1.2 de la Ley 53/2002, que establece que «la tasa regulada en esta Ley tiene carácter estatal y será exigible por igual en todo el territorio nacional», así como su apartado octavo que dice que «[l]a gestión de la tasa regulada en este artículo corresponde al Ministerio de Hacienda»–, es contraria al art. 7.2 de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y a los Estatutos de Autonomía de aquellas Comunidades Autónomas en las que, habiendo sido reconocido competencias en materia de Administración de Justicia, tuvieran ya traspasadas las funciones de su ejercicio con los correspondientes bienes y derechos afectos al mismo, debe ser igualmente rechazado.

En efecto, dicha cuestión ya ha quedado resuelta en las SSTC 162/2012, de 20 de septiembre, FJ 5, y 235/2012, de 13 de diciembre, FJ 3, al afirmar que la cuestión controvertida ha quedado encuadrada en la materia de Administración de Justicia, que el art. 149.1.5 CE reserva en exclusiva al Estado. Hemos dicho que «el hecho imponible de la tasa está desvinculado de las competencias autonómicas relativas a la provisión de los medios materiales necesarios para el desarrollo de la función judicial y, por tanto,

corresponde al Estado la competencia para establecerla así como su gestión y recaudación», sin que pueda aceptarse la invocación de la competencia autonómica para la provisión de medios a los órganos judiciales «pues solamente en el sentido amplio de la noción de administración de Justicia tienen cabida las competencias autonómicas y ya hemos dejado sentado que nos encontramos aquí en el ámbito estricto de la Administración de Justicia».

En consecuencia, debe desestimarse la impugnación por vulneración competencial del art. 35 de la Ley 53/2002.

6. Igualmente el motivo de inconstitucionalidad denunciado respecto de los arts. 35 y 36 de la Ley 53/2002, fundado en el hecho de que la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil y contencioso-administrativo fuera introducida por la enmienda del Grupo mayoritario en el Senado (arts. 1.1, 23.2, 66.2 y 90.2 CE; y art. 121 del Reglamento del Congreso y los arts. 106 y 107 del Reglamento del Senado), debe ser desestimado.

Este Tribunal ya ha tenido ocasión de establecer que, «en el ejercicio del derecho de enmienda al articulado, como forma de incidir en la iniciativa legislativa, debe respetarse una "conexión mínima de homogeneidad con el texto enmendado", de manera que "toda enmienda parcial tiene que tener un carácter subsidiario o incidental respecto del texto a enmendar", so pena de afectar, de modo contrario a la Constitución, tanto al derecho del autor de la iniciativa (art. 87 CE), como al carácter instrumental del procedimiento legislativo (art. 66.2 CE) y, en consecuencia, a la función y fines asignados al ejercicio de la potestad legislativa por las Cámaras, provocando un vicio en el desarrollo del citado procedimiento que podría alcanzar relevancia constitucional, si alterase de forma sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras [SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 8; y 176/2001, de 8 de noviembre, FJ 2 d)]. Dicho lo que antecede, hemos señalado a renglón seguido que si bien los principios y valores que subyacen en el correcto ejercicio del derecho de enmienda dentro del procedimiento legislativo "han de ser respetados también en la tramitación de las leyes que, como la impugnada, tengan un contenido heterogéneo", sin embargo, en el caso de leyes de contenido heterogéneo –como las de medidas fiscales, administrativas y del orden social– "la conexión de homogeneidad ha de entenderse de modo flexible que atienda también a su funcionalidad; y es que la pluralidad de las materias sobre las que versa en tales casos la iniciativa legislativa no las convierte en leyes de contenido indeterminado, ya que éste queda delimitado en el concreto texto presentado para su tramitación parlamentaria"» [STC 209/2012, FJ 4 b); y en el mismo sentido, STC 132/2013, FJ 3].

También hemos afirmado que «si la conexión de homogeneidad exigible a las leyes de contenido heterogéneo "ha de entenderse de modo flexible" para que "atienda también a su funcionalidad", la introducción de las tres enmiendas citadas en el texto de una iniciativa que precisamente hacía referencia a medidas tributarias en diferentes materias (impuestos y tasas) no sólo no está huérfana de la necesaria conexión material con el objeto de la iniciativa (STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 8), sino que es congruente con su objeto, espíritu y fines esenciales (ATC 118/1999, de 10 de mayo, FJ 4), tanto más cuando la conexión reclamada no tiene que ser de identidad con las medidas previstas en el texto de la iniciativa sino de afinidad con las materias recogidas en el mismo. Por otro lado, en orden a valorar aquella conexión entre el objeto de la iniciativa (medidas tributarias) y el objeto de la enmienda (tasas e impuesto), es importante concretar la entidad de la alteración propuesta pues, lógicamente, no es lo mismo la introducción de medidas tributarias nuevas que, no estando previstas en el texto de la iniciativa tienen una virtualidad innovadora del ordenamiento tributario y que, por su entidad cualitativa o cuantitativa, alteran sensiblemente la posición de los ciudadanos frente a su deber constitucional de contribuir al sostenimiento de los gastos del Estado, que la introducción de medidas tributarias que, por su menor entidad cualitativa o cuantitativa, ni modifican situaciones jurídicas preexistentes, ni alteran de forma sensible la posición de los ciudadanos frente al deber de contribuir» [STC 209/2012, FJ 4 b)].

Pues bien, poníamos de manifiesto en la STC 20/2012, de 16 de febrero, FJ 2, que «el grupo parlamentario Popular en el Senado formuló la enmienda número 269 para añadir un nuevo artículo, así como la enmienda 270 para efectuar la correlativa modificación de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de tasas y precios públicos», cuyo contenido coincidía «sustancialmente con el que fue aprobado como artículos 35 de la Ley de medidas y 13 m) de la Ley de tasas, primero por la Cámara alta y, finalmente, por el Congreso de los Diputados». Dicho esto, hacíamos referencia a que en el «proyecto de ley se introducían cambios en diversas tasas y se creaban otras nuevas (capítulo III de la Ley 53/2002, que comprende sus arts. 12 a 36), como explica el preámbulo de la Ley: “Por lo que se refiere a las tasas, se incorporan, como cada año, modificaciones de diversa índole. Así, se modifican las siguientes tasas y cánones: tasa por la autorización, celebración u organización de rifas, tómbolas, apuestas y combinaciones aleatorias, tasa por actuaciones de los registros de buques y empresas navieras, tasa por redacción de proyectos, confrontación y tasación de obras y proyectos, tasas de la Jefatura Central de Tráfico, tasa de aterrizaje, tasa por inspecciones y controles veterinarios de productos de origen animal no destinados a consumo humano, que se introduzcan en territorio nacional procedentes de países no comunitarios, cánones por concesiones y autorizaciones sobre dominio público marítimo-terrestre, tasas del Boletín Oficial del Estado, tasas exigibles por los servicios y actividades realizados en relación con la financiación con cargo a fondos de la Seguridad Social y fijación de precio de los efectos y accesorios (Ley del medicamento) y los cánones a percibir por el gestor de infraestructuras ferroviarias hasta la entrada en vigor del nuevo marco normativo del sector ferroviario. De otra parte, se crean, entre otras, las siguientes tasas y cánones: tasa por derechos de examen para las titulaciones para el gobierno de las embarcaciones de recreo, tasa por los servicios de habilitación nacional del profesorado universitario, tasa por homologación y convalidación de títulos y estudios extranjeros, tasa de examen preliminar internacional de la Oficina Española de Patentes y Marcas, tasas por los servicios y actividades en materia de industrias alimentarias, preparados alimenticios para regímenes especiales y/o dietéticos y aguas minerales naturales y de manantial, tasas en materia de adjudicación del Código de identificación de los alimentos dietéticos destinados a usos médicos especiales susceptibles de financiación por el Sistema Nacional de Salud, clasificación por tipo de dieta, así como los cambios de nombre y/o composición de los referidos productos y tasas exigibles para los servicios y actividades realizados en materia de plaguicidas de uso ambiental y en la industria alimentaria, así como para todos los biocidas en general”.»

Lo dicho nos lleva a afirmar que la introducción de la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil y contencioso-administrativo no incurrió en inconstitucionalidad alguna, al existir no sólo la referida conexión con el objeto de la iniciativa legislativa que dio lugar a la Ley impugnada en el presente proceso constitucional. (STC 132/2013, FJ 3), sino que es congruente con su objeto, espíritu y fines esenciales (STC 132/2013, FJ 3).

7. Los diputados recurrentes consideran igualmente inconstitucional el art. 76 de la Ley impugnada, que modifica los arts. 51 y 52 de la Ley de expropiación forzosa, de 16 de diciembre de 1954 (en adelante LEF), con el objeto de permitir el auxilio de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado para proceder a las ocupaciones de inmuebles, con la sola excepción del domicilio de las personas físicas y jurídicas y de los locales cerrados sin acceso al público. Entienden que, al constituir dicho precepto un desarrollo directo del art. 18 CE, requería su aprobación por Ley Orgánica, por lo que se habría incumplido el art. 81 CE y el art. 91.2 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

El precepto impugnado añade dos nuevos párrafos al artículo 51 LEF en el sentido de que «a los efectos de lo dispuesto en el artículo 91.2 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, y 8.5 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, únicamente tendrán la consideración de lugares cuyo acceso depende del consentimiento del titular, en relación con la ocupación de los bienes inmuebles expropiados, además del domicilio de las personas físicas y jurídicas en los términos del artículo 18.2 de la Constitución Española, los locales cerrados sin acceso al

público», y, de, que «respecto de los demás inmuebles o partes de los mismos en los que no concurren las condiciones expresadas en el párrafo anterior, la Administración expropiante podrá entrar y tomar posesión directamente de ellos, una vez cumplidas las formalidades establecidas en esta Ley, recabando del Delegado del Gobierno, si fuera preciso, el auxilio de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado para proceder a su ocupación».

Asimismo modifica el apartado 6 del artículo 52 LEF estableciendo, en concordancia con el anterior, que «efectuado el depósito y abonada o consignada, en su caso, la previa indemnización por perjuicios, la Administración procederá a la inmediata ocupación del bien de que se trate, teniendo en cuenta lo dispuesto en los párrafos segundo y tercero del artículo 51 de esta Ley, que deberá hacer en el plazo máximo de quince días, sin que sea posible al poseedor entablar interdictos de retener y recobrar».

Pues bien, dicho motivo de inconstitucionalidad tampoco puede ser acogido pues, precisamente, los inmuebles a los que se refieren los Diputados recurrentes no pueden ser considerados domicilio a los efectos del art. 18.2 CE, y, por tanto, la regulación de su entrada no requiere de aprobación mediante ley orgánica (art. 81 CE). En efecto, este Tribunal ya ha dicho que «[e]l domicilio, lugar de residencia habitual, según definición legal (art. 40 CC), acota el espacio donde el individuo vive sin estar sujeto necesariamente a los usos y convenciones sociales, haciéndolo con la libertad más espontánea (STC 82/1984) y, por ello, su protección tiene un carácter instrumental para la defensa del ámbito en el cual se desarrolla la vida privada. Existe, pues, un nexo indisoluble de tal sacralidad de la sede existencial de la persona, que veda toda intromisión y, en concreto, la entrada y el registro en ella y de ella, con el derecho a la intimidad, por lo demás contenido en el mismo precepto que el otro (art. 18.1 y 2 CE)» (STC 50/1995, de 23 de febrero, FJ 5).

El hecho de que el legislador haya otorgado especial protección a la entrada en los locales cerrados sin acceso al público, no necesariamente conlleva el reconocimiento de esa misma protección para los demás locales. Únicamente aquellos espacios que merecieran la consideración de domicilio, son los que se encuentran cubiertos por las garantías establecidas en el art. 18.2 CE, el cual establece que «ninguna entrada o registro podrá hacerse en él sin consentimiento del titular o resolución judicial, salvo en caso de flagrante delito». Tampoco cabe aceptar que el reconocimiento de una especial protección a una situación no amparada por el art. 18 CE, implique la necesidad de que ésta deba ser aprobada mediante ley orgánica.

8. Por último, se impugna el art. 96.Tres por infracción de los arts. 9.3, 82, 83, 85 y 97 CE. Dicho precepto establece que «se autoriza al Gobierno para que, mediante Real Decreto, modifique los preceptos afectados por el apartado segundo de este artículo» que, a su vez, modifica determinados preceptos del Real Decreto 948/2001, de 3 de julio, y los recurrentes consideran que se está creando una categoría normativa: la norma con rango de ley que puede modificarse reglamentariamente, en una confusión total del principio de jerarquía normativa y de la potestad reglamentaria derivada del art. 97 y de los supuestos de delegación legislativa previstos en los arts. 82, 83 y 85 CE.

Ninguna contradicción con la Constitución se deriva del hecho de que a través del art. 96 se dé nueva redacción a los artículos que menciona del Real Decreto 948/2001, de 3 de agosto, sobre sistemas de indemnización de inversores. Como hemos afirmado, «no cabe deducir de la Constitución la existencia de una reserva reglamentaria, de manera que el legislador no tiene vedada la regulación de materias que no le están materialmente reservadas, “de suerte que, dentro del marco de la Constitución y respetando sus específicas limitaciones, la ley puede tener en nuestro Ordenamiento cualquier contenido y en modo alguno le está vedada la regulación de materias antes atribuidas al poder reglamentario” (STC 73/2000, de 14 de marzo, FJ 15)» (STC 203/2013, de 5 de diciembre, FJ 3). Dicho esto, hay que destacar, además, que es el propio legislador el que mantiene el rango reglamentario del contenido que se procede a innovar a través de la ley. De ahí que no nos encontremos ante un supuesto de repetición literal de los preceptos de la norma superior por la norma inferior, como se defiende en el recurso. Por ello, al reconocer

la propia ley el rango reglamentario de los preceptos aprobados, debe ser igualmente rechazada la pretendida inconstitucionalidad que se anuda a la inseguridad que producirían aquellos supuestos que procediéndose a la modificación de la norma de rango superior no fuera modificada la inferior.

## FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

1.º Declarar que ha perdido objeto la impugnación del art. 35.3.2 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre de medidas fiscales, administrativas y de orden social, en relación la vulneración del art. 31.1 CE.

2.º Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a diecisiete de julio de dos mil catorce.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Antonio Narváez Rodríguez.—Firmado y rubricado.